

Karl Aiginger, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

# Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich

## Ausgangslage und Erfolgsbedingungen

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verursachte umfangreiche Kosten für die öffentlichen Haushalte, in Form von Konjunkturprogrammen, Unterstützungsmaßnahmen für den Finanzmarkt und automatischen Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Sie erhöhen das in Österreich schon vor der Krise bestehende strukturelle, d. h. nicht konjunkturbedingte Budgetdefizit. Mit zunehmenden Anzeichen einer Erholung der Wirtschaft erhält nun die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte Priorität. Das Maastricht-Defizit soll nach den Plänen der Bundesregierung von 4,7% des BIP 2010 auf 2,7% 2013 gesenkt werden. Das WIFO präsentiert vor diesem Hintergrund Optionen zur Budgetsanierung, die auf einem strategischen Ansatz der Konsolidierung beruhen. Sie zielen nicht nur auf die Verringerung der öffentlichen Verschuldung, sondern sollen auch die Effizienz der Staatsausgaben steigern und die Neuausrichtung der (wirtschafts-)politischen Prioritäten sowie eine wachstums- und beschäftigungswirksame Veränderung der Abgabenstruktur unterstützen.

Der vorliegende Beitrag beruht auf der folgenden WIFO-Studie: Karl Aiginger, Michael Böheim, Kristina Budimir, Norbert Gruber, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller, Ewald Walterskirchen, Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich (Februar 2010, 175 Seiten, 60 €, kostenloser Download: [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2)) • Begutachtung: Heinz Handler, Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttman, Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: [Karl.Aiginger@wifo.ac.at](mailto:Karl.Aiginger@wifo.ac.at), [Hans.Pitlik@wifo.ac.at](mailto:Hans.Pitlik@wifo.ac.at), [Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at](mailto:Margit.Schatzenstaller@wifo.ac.at)

Die Budgetpolitik hat den Wachstumseinbruch durch die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 entscheidend abgemildert und dabei eine zusätzliche Verschlechterung der Verschuldungsposition der öffentlichen Hand sowie eine Zunahme des Anteils der Staatsausgaben an der Wirtschaftsleistung in Kauf genommen. Nachdem sich die Anzeichen dafür mehren, dass der Tiefpunkt der Wirtschaftskrise überschritten ist und die Wirtschaftsleistung wieder steigt, steht nun die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte an. In Österreich bestand schon vor der Krise ein "strukturelles", also nicht konjunkturbedingtes Defizit. In der Krise wurde das Gesamtdefizit durch das Wirken der automatischen Stabilisatoren (Mindereinnahmen, Mehrausgaben) und durch zusätzliche Konjunkturprogramme (einschließlich der vorgezogenen Steuerreform) ausgeweitet. Auch stieg die Schuldenquote wieder über die im Stabilitätspakt vorgegebene Höchstgrenze von 60% des BIP, die sie seit Anfang der 1990er-Jahre nur einmal (2007) unterschritten hatte. Der Anteil der Staatsausgaben an der Wirtschaftsleistung erhöhte sich 2009 um 2 Prozentpunkte auf 51,8%.

Mitte September 2009 forderte die Europäische Kommission die Mitgliedsländer auf, eine Strategie zum Ausstieg aus den Konjunkturbelebungsmaßnahmen zur Krisenbekämpfung ab 2011 zu formulieren. Im November 2009 empfahl die Europäische Kommission Österreich, das Defizit bis 2013 in jährlichen Schritten von 0,5% bis 0,75% des BIP wieder auf unter 3% des BIP zu senken. Das Ende Jänner 2010 aktualisierte österreichische Stabilitätsprogramm strebt dementsprechend den Abbau des Defizits auf 2,7% des BIP bis zum Jahr 2013 an. Dadurch soll auch der Anstieg der Schuldenquote gebremst werden: Statt wie ursprünglich erwartet gut 78% des BIP soll die Schuldenquote bis 2013 nur etwas mehr als 74% des BIP erreichen. Nach diesem

---

**Das aktualisierte  
Stabilitätsprogramm**

Budgetpfad müsste sich das Defizit des Gesamtstaates ab 2011 in Abhängigkeit von der tatsächlichen Entwicklung 2010 und mit jährlicher technischer Feinabstimmung um rund 2 bis 3 Mrd. € pro Jahr verringern.

Am 9. März 2010 wurde als weiterer Umsetzungsschritt beschlossen, das Defizit 2011 um 4,2 Mrd. € zu verringern, davon 60% ausgabenseitig (einschließlich des angestrebten Einsparungsbeitrages der Bundesländer 2,5 Mrd. €) und 1,7 Mrd. € einnahmenseitig. Der Konsolidierungsbetrag ist höher als gemäß dem im Stabilitätsprogramm festgelegten Budgetpfad erforderlich. Dies ist nachvollziehbar, weil einerseits die Einsparungen erst konkretisiert und umgesetzt werden müssen (u. a. auf Länderebene), und weil es andererseits wichtig ist, in der Konsolidierungsperiode zusätzlichen Handlungsspielraum für strategische Schwerpunktsetzungen (vgl. die unten erläuterte Aktivkomponente) ebenso wie für unvorhergesehene Ereignisse zu schaffen. Im Rahmen dieser Einigung auf das Konsolidierungsvolumen für 2011 und dessen Struktur wurden für die einzelnen Bundesministerien auch die Obergrenzen (auf Untergliederungsebene) für den im Frühjahr zu verabschiedenden mittelfristigen Finanzrahmen 2011/2014 vorgegeben. Für 2011 bedeuten diese Vorgaben generell Kürzungen gegenüber dem Finanzrahmen 2009/2013. Auch wenn diese Kürzungen in den Bereichen Forschung und Bildung unterdurchschnittlich sind, sind die somit gesetzten Akzente zu gering, um die mittelfristigen strategischen Ziele insbesondere in den Bereichen Forschung und Wissenschaft, Bildung und Klimaschutz zu erreichen. Andererseits ist weiter beabsichtigt, über ressortübergreifende Reformprogramme (Verwaltungs- und Staatsreform) Effizienzreserven zu heben. In den nächsten Schritten – Einbringung des Finanzrahmengesetzes in den Nationalrat bis Ende April, Meldung detaillierterer Konsolidierungsmaßnahmen an die EU (Anfang Juni) und Erstellung des Bundesvoranschlags für 2011 (gemäß Bundesverfassung fällig bis Ende Oktober) – sollten sich auch Reformfortschritte der Verwaltungsreform zeigen.

## Notwendigkeit der Konsolidierung

Die Notwendigkeit einer mittelfristigen Budgetkonsolidierung ergibt sich vor allem aufgrund der folgenden Argumente:

- Der im Frühjahr 2009 angenommene Defizitpfad hätte eine Steigerung der Zinsbelastung von 2,6% des BIP 2008 auf 3,6% 2013 zur Folge gehabt (von gut 7 Mrd. € auf 11 Mrd. €). Selbst bei Einhaltung der Konsolidierungsziele gemäß dem Ende Jänner 2010 vereinbarten Budgetpfad steigt die Zinsbelastung bis 2013 auf 2,9% des BIP (9 Mrd. €).
- Eine hohe Staatsverschuldung beeinträchtigt die Bonität eines Landes, nach der wiederum der Zinsaufschlag (Spread) für Staatsanleihen bemessen wird. Durch die hohe Verschuldung der meisten Länder verteuern sich generell für alle Länder die Zinsen auf Staatsanleihen (und in der Folge möglicherweise auch für private Investoren).
- Eine hohe Staatsverschuldung kann außerdem das Wirtschaftswachstum dämpfen, wenn die ausgelösten Zinssatzsteigerungen private Investitionen verdrängen oder wenn die aufgenommenen Kredite für Konsumzwecke verwendet bzw. im Fall einer investiven Verwendung ineffizient eingesetzt werden.
- Die Staatsverschuldung kann unerwünschte Verteilungswirkungen (zulasten niedriger Einkommen) haben (Guger et al., 2009; die personale Inzidenz der Staatsverschuldung für Österreich wurde allerdings bislang noch nicht empirisch ermittelt).
- Eine hohe Verschuldung schränkt den künftigen Gestaltungsspielraum der öffentlichen Hand entscheidend ein, und zwar sowohl den konjunkturpolitischen Spielraum (in künftigen Krisen wieder gegensteuern zu können) als auch das Potential, den Wachstumspfad zu heben, ökologische Investitionen zu tätigen und die zunehmenden Ausgaben für die demographische Alterung und für das Sozialsystem sicherzustellen.

Das WIFO hat vor diesem Hintergrund Optionen erarbeitet, in welchem Tempo und mit welchen Maßnahmen die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich erfolgen kann. Sowohl die Geschwindigkeit der Haushaltssanierung als auch die Wahl der möglichen Instrumente sind primär politische Entscheidungen.

Die präsentierten Optionen beruhen auf einem strategischen Konsolidierungsansatz. Dieser hat nicht nur den Abbau der aufgrund der Krisenbekämpfung eingegangenen zusätzlichen Verschuldung zum Ziel, sondern auch die Steigerung der Effizienz der Staatsausgaben, die Unterstützung der Neuausrichtung der (wirtschafts-)politischen Prioritäten und der wachstums- und beschäftigungswirksamen Veränderung der Steuereinnahmenstruktur. Oberstes Ziel einer strategischen Konsolidierung bleibt, den staatlichen Gestaltungsspielraum zurückzugewinnen und eine wettbewerbsstarke, dynamische Wirtschaft mit hohem Beschäftigungsniveau anzusteuern. Die Maßnahmen sollten daher nicht undifferenziert sein, sondern sich an Problemlage, Effizienz- und Anreizwirkungen sowie externen Effekten orientieren. Eine Konsolidierungsstrategie darf deshalb – auch wenn sie notwendigerweise das Budgetdefizit senken muss – den anderen wirtschaftspolitischen Zielen nicht zu sehr widersprechen. Im Idealfall kann eine strategische Konsolidierung sogar einen Beitrag zu den erforderlichen langfristigen Strukturreformen liefern.

Die Konsolidierung des Staatshaushalts ist eine wichtige, aber nicht die einzige große Herausforderung der Wirtschaftspolitik. Das mittelfristige Wachstum wird, selbst wenn die Wirtschaftsleistung im In- und Ausland wieder steigt, in den nächsten fünf Jahren so niedrig sein, dass die Arbeitslosenquote nicht zurückgeht. Nach der mittelfristigen Prognose des WIFO wird das reale Wachstum im Zeitraum 2010/2014 im Durchschnitt 1,8% p. a.<sup>1)</sup> betragen und die Arbeitslosenquote (nach österreichischer Definition) bei etwas über 8% liegen. Längerfristige Ziele wie die Begrenzung des Klimawandels und des Energieverbrauchs erfordern zusätzliche Maßnahmen, und in vielen Bereichen hat die Wirtschaftspolitik auf die Probleme, die die Krise ausgelöst und verstärkt haben, bisher nicht reagiert. Der demographischen Alterung wurde weder im Sozial- und Gesundheitssystem noch in der Arbeitswelt genügend Rechnung getragen. Ein nachhaltiges Konsolidierungskonzept sollte daher alle diese Anforderungen in ihren Zusammenhängen und Interdependenzen so gut wie möglich berücksichtigen. Eine Konsolidierung sollte die Folgen für den Arbeitsmarkt beachten, Anreize für Weiterbildung, Forschung und die Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze sowie für die Erreichung der Klimaziele bieten und künftige Belastungen des Staatshaushalts vermeiden.

Trotz Betonung der Wertigkeit anderer Ziele der Wirtschaftspolitik legt die WIFO-Studie den Schwerpunkt darauf, die Optionen der Konsolidierung aufzuzeigen. Konzepte zur Steigerung von Beschäftigung und Wachstum, zur Erhöhung der Nachhaltigkeit des Wirtschaftssystems und Reaktionen auf die Finanzmarktkrise – vor allem durch bessere und internationale Regulierungen – würden den Rahmen der Studie sprengen. Sie liegen teilweise vor<sup>2)</sup> oder müssen zusätzlich im Rahmen weiterführender Studien und Überlegungen erarbeitet werden; eine umfassende Strategie über die Wirtschaftspolitik nach der Finanzmarktkrise würde ein Konsolidierungskonzept überfordern.

Die Rahmenbedingungen für die Konsolidierung sind nicht einfach, weil zeitgleich viele Länder ähnliche Schritte unternehmen. Die Konsolidierung muss so gestaltet werden, dass Investitions- und Konsumneigung steigen (die Sparquote sinkt), damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht durch die Einschränkung der Staatsnachfrage negativ beeinflusst wird. Wie die Literatur zeigt, ist eine Kompensation der ne-

## Der Charakter der erarbeiteten Konsolidierungsoptionen

## Nationales und internationales Umfeld

<sup>1)</sup> Baumgartner – Kaniowski – Pitlik (2010); im Durchschnitt 1998 bis 2008 betrug das Wirtschaftswachstum 2,4% p. a.

<sup>2)</sup> Etwa das WIFO-Weißbuch (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006) oder die Studie "Ziele und Optionen der Steuerreform" (Aiginger et al., 2008) und das Schwerpunktheft der WIFO-Monatsberichte zur Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise (Böheim, 2009, Breuss, 2009, Hahn, 2009, Hölzl, 2009, Mahringer, 2009, Pitlik – Schratzenstaller, 2009, Url, 2009, Walterskirchen, 2009).

gativen direkten Effekte einer Verringerung der Staatsnachfrage möglich und unter bestimmten Bedingungen wahrscheinlich. Anhand dieser Bedingungen werden hier die verfügbaren Optionen zur Konsolidierung aufgezeigt und bewertet. Letztlich bleibt die Wahl der Optionen und des Konsolidierungstempos jedoch eine politische Entscheidung.

Für das Gelingen einer nationalen Konsolidierungsstrategie ist das europäische Umfeld mitentscheidend. Die Außenwirtschaftspolitik der EU sowohl gegenüber Nachbarländern als auch gegenüber China kann zum Erfolg beitragen. Hinsichtlich Forschung, Bildung und sozialer Kohäsion muss die Aktivkomponente der EU-Politik (die erneuerte Lissabon-Strategie) auch in einer Konsolidierungsphase weitergeführt und intensiviert werden. Die Konsequenzen aus der Krise müssen sich in verbesserter nationaler und internationaler Regulierung der Finanzmärkte niederschlagen. Die Vorreiterposition in der Umwelt- und Energiepolitik sollte trotz der enttäuschenden Ergebnisse des Gipfels von Kopenhagen aus Klimasicht und auch wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Chancen Europas nicht aufgegeben, sondern sogar verstärkt werden.

---

## Konjunkturvorbehalt

Die Konsolidierungsempfehlungen der Europäischen Kommission, das österreichische Stabilitätsprogramm und die vorliegende Studie gehen davon aus, dass die Erholung der Wirtschaft zu schwach ist, um den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, die Wirtschaft aber 2010 im Durchschnitt der EU um 1% bis 2%, die Weltwirtschaft um 3% wachsen wird. Ob diese Raten erreicht werden, hängt davon ab, wieweit mit Krisen in einzelnen Ländern, größeren Unternehmen und auch mit Branchenkrisen oder Konkurswellen zu rechnen ist. Die Finanzmärkte sind noch nicht stabilisiert, destabilisierende Spekulation findet nach wie vor statt, und die Regulierungssysteme sind nicht ausreichend reformiert. Der Konsens, 2010 noch keine Sparmaßnahmen anzusetzen, um die aufkeimende Konjunkturbelebung nicht zu gefährden, wird durchbrochen u. a. wegen der außerordentlich hohen Defizite in den südlichen Euro-Ländern. Teilweise wurden auch nicht alle geplanten Konjunkturprogramme zur Krisenbewältigung durchgeführt. Wird die Konsolidierung zu früh begonnen oder werden freiwerdende Mittel nicht für zukunftsorientierte und arbeitsplatzsichernde Impulsprogramme genutzt, dann steigt die Arbeitslosigkeit und sinkt das Wachstum zu Beginn der Konsolidierungsperiode. Das würde die Konsolidierung gefährden und – wie auch eine Verschlechterung der nationalen und internationalen Konjunktur – neue Überlegungen erfordern.

---

## Ausgangssituation

---

### Mittelfristige Entwicklung der Verschuldung in Österreich: Prognosen und Ursachen

Die Prognosen zur mittelfristigen Entwicklung der Verschuldung in Österreich, wie sie der Ende April 2009 vom Bundesministerium für Finanzen vorgelegte Bundesvoranschlag 2009/10 und der mittelfristige Finanzrahmen für die Jahre 2009 bis 2013 sowie das gleichzeitig vorgelegte aktualisierte österreichische Stabilitätsprogramm für den Zeitraum 2008 bis 2013 enthalten, werden hier als mittelfristiger Budgetpfad ohne Konsolidierungsmaßnahmen verstanden (Übersicht 1)<sup>3)</sup>.

Demnach stieg das Maastricht-Defizit des Gesamtstaates von knapp 0,4% des BIP im Jahr 2008 auf 3,5% des BIP 2009. 2010 und in den Folgejahren erreicht es 4,7% des BIP und geht erst 2013 leicht auf 3,9% des BIP zurück. Für die Schuldenquote, die 2007 erstmals seit 15 Jahren unter die Maastricht-Grenze von 60% des BIP gesenkt werden konnte, wird bis 2013 ein Anstieg auf 78,5% des BIP prognostiziert, wenn keine Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden.

Ende Jänner 2010 veröffentlichte das Finanzministerium das aktualisierte Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009 bis 2013, wonach durch nicht detailliert spezifizierte Konsolidierungsmaßnahmen primär auf der Ausgabenseite das Budgetdefizit in den Jahren 2011 bis 2013 niedriger geplant wird als ursprünglich erwartet. Entsprechend den Empfehlungen der Europäischen Kommission, das gesamtstaatliche Defizit bis

---

<sup>3)</sup> Vgl. zur folgenden Analyse *Schratzstaller (2009)*.

2013 in jährlichen Schritten von 0,5% bis 0,75% des BIP wieder unter 3% des BIP zu senken, soll der Saldo 2013 –2,7% des BIP betragen (Übersicht 1). Laut vorläufigem Erfolg 2009 entsprach das gesamtstaatliche Defizit mit 3,5% des BIP dem im Frühjahr 2009 prognostizierten Niveau. Der Schuldenstand stieg aufgrund der nicht vollständigen Inanspruchnahme der budgetierten Bankenhilfsmaßnahmen 2009 um 2 Prozentpunkte schwächer als erwartet (auf 66,5% des BIP); deshalb und aufgrund der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen wird er sich bis 2013 auf 74,3% statt auf 78,5% des BIP erhöhen.

Der prognostizierte Anstieg der Schuldenquote geht nicht nur auf die Neuverschuldung der kommenden Jahre zurück, sondern auch auf die Staatshilfen für den Bankensektor, die nicht defizit-, aber schuldenwirksam sind. Sie erhöhen den Schuldenstand allerdings nur temporär, bis die Staatshilfen wie geplant ab 2014 abgebaut werden. Mit Stand Ende 2009 war der Schuldenstand dadurch um 5,71 Mrd. € höher; das sind 2% des BIP von 2010 bzw. 1,8% des BIP von 2013.

Übersicht 1: Verschuldung der öffentlichen Haushalte bis 2013

	1995	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	In % des BIP									
<i>Ohne Konsolidierungsmaßnahmen</i>										
Struktureller Budgetsaldo Gesamtstaat	–	–	–	–	– 1,3	– 2,9	– 3,8	– 3,7	– 3,8	– 3,3
Primärsaldo Gesamtstaat	– 1,8	1,8	1,3	2,2	2,1	– 0,7	– 1,7	– 1,5	– 1,3	– 0,4
Maastricht-Saldo nach Rechtsträgern										
Gesamtstaat	– 5,8	– 1,7	– 1,6	– 0,5	– 0,4	– 3,5	– 4,7	– 4,7	– 4,7	– 3,9
Bund	– 5,2	– 1,7	– 1,8	– 0,6	– 0,6	– 3,2	– 4,1	– 4,1	– 4,2	– 3,7
Länder (ohne Wien)	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	– 0,4	– 0,3	– 0,2	– 0,1
Gemeinden (mit Wien)	– 0,5	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1	– 0,1	± 0,0
Sozialversicherungsträger	– 0,1	– 0,1	– 0,0	– 0,1	– 0,0	± 0,0	– 0,1	– 0,2	– 0,2	– 0,1
Schuldenstand Gesamtstaat	68,3	66,5	63,7	59,4	62,5	68,5	73,0	75,7	77,7	78,5
<i>Einschließlich Konsolidierungsmaßnahmen</i>										
Struktureller Budgetsaldo Gesamtstaat					– 1,8	– 2,6	– 3,9	– 3,1	– 2,4	– 1,7
Primärsaldo Gesamtstaat					2,2	– 0,7	– 1,8	– 1,2	– 0,4	0,2
Maastricht-Saldo nach Rechtsträgern										
Gesamtstaat					– 0,4	– 3,5	– 4,7	– 4,0	– 3,3	– 2,7
Bund					– 0,6	– 3,0	– 4,1	– 3,7	– 3,2	– 2,7
Länder (ohne Wien)					0,1	– 0,3	– 0,3	– 0,2	– 0,1	0,0
Gemeinden (mit Wien)					0,1	– 0,2	– 0,2	– 0,1	0,0	0,0
Sozialversicherungsträger					0,0	0,0	– 0,1	0,0	0,0	0,0
Schuldenstand Gesamtstaat					62,6	66,5	70,2	72,6	73,8	74,3

Q: Statistik Austria, Bundesministerium für Finanzen. Ab 2009 gemäß österreichischem Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013 vom April 2009 (ohne Konsolidierungsmaßnahmen) und Stabilitätsprogramm 2009 bis 2013 vom Jänner 2010 (einschließlich Konsolidierungsmaßnahmen).

Eine gesamthafte Beurteilung der Verschuldungssituation der öffentlichen Hand hat darüber hinaus das hohe Ausmaß der außerbudgetären Verbindlichkeiten zu berücksichtigen. Die ausgegliederten Unternehmen des Bundes hatten per Ende 2008 Schulden von knapp 23 Mrd. € (gut 8,2% des BIP von 2008); davon entfiel der größte Teil auf die ÖBB (11,1 Mrd. €) und die ASFINAG (knapp 10 Mrd. €). Die Programme zum Ausbau der Straßen- und Schieneninfrastruktur werden diese Verbindlichkeiten (aus Sicht des Bundes contingent liabilities, für die er notfalls haftet) bis 2010 auf 32 Mrd. € erhöhen (11,3% des BIP von 2010 bzw. 10,3% des BIP von 2013). Hinzu kommen Schulden von ausgegliederten Kommunal- und Landesbetrieben (vor allem Spitalsgesellschaften), die nicht in den Haushalten der Gebietskörperschaften ausgewiesen sind.

Zu berücksichtigen sind auch die Haftungen auf Bundes- und Länderebene. Auf der Bundesebene stiegen sie zuletzt aufgrund der genannten Haftungsübernahmen im Zuge der Bankenhilfsmaßnahmen deutlich (2008 knapp 108 Mrd. €, 2009 knapp 121 Mrd. €, davon Exporthaftungen etwa 70 Mrd. €, Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung 29 Mrd. €, ausgegliederte Unternehmen, insbesondere ASFINAG und SCHIG, knapp 10 Mrd. €). Auch auf Landesebene erreichen die Haftungen teilweise ein beträchtliches Niveau.

Die Zunahme der Verschuldung in den kommenden Jahren ist zu einem beträchtlichen Teil auf die budgetären Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen. Diese setzen sich zusammen aus den Maßnahmen zur Konjunkturbelebung von Bund

## Außerbudgetäre Verbindlichkeiten und Haftungen

und Ländern (vorgezogene Steuerreform 2009, Konjunkturpakete I und II, Konjunkturpakete der Länder), den automatisch anfallenden Mindereinnahmen und Mehrausgaben (automatische Stabilisatoren; insbesondere Ausfälle an konjunkturabhängigen Steuern und Abgaben sowie zusätzliche Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe) sowie den erwähnten Ausgaben für die Stabilisierung des Finanzmarktes.

Für die längerfristige Entwicklung der Schuldenquoten bestimmend sind vor allem die Entwicklung des Defizits und jene des nominellen BIP. Je höher das jährliche Defizit und je geringer die Dynamik des nominellen BIP, desto schneller steigt ceteris paribus die Schuldenquote. Die Europäische Kommission erwartet für Österreich einen Anstieg der Schuldenquote bis 2020 auf 85% und bis 2035 auf 120% bis 140% des BIP, wenn keine Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden (d. h. die von der Bundesregierung ursprünglich prognostizierten Defizite eintreten) und das Wirtschaftswachstum den Trendwert von 1,7% p. a. nicht übersteigt.

### Defizite schon vor der Krise: strukturelle Komponente

Die für die nächsten Jahre erwartete Entwicklung des strukturellen Defizits zeigt jedoch, dass die Verschlechterung der Verschuldungssituation nicht allein auf der Rezession und dem auch nach Überwindung der Krise eher mäßigen Wirtschaftswachstum beruht. Schon 2008 betrug das strukturelle Defizit 1,8% des BIP. Gemäß dem ursprünglichen Budgetpfad sollte es 2009 auf 2,9% des BIP und in den Folgejahren auf etwa 3,8% des BIP steigen und erst 2013 leicht auf 3,3% des BIP zurückgehen. Das Konsolidierungsszenario des aktualisierten Stabilitätsprogramms vom Jänner 2010 sieht einen Anstieg des strukturellen Defizits auf 2,6% des BIP 2009 und 3,9% des BIP 2010 vor; in den Folgejahren soll es durch die Konsolidierungsmaßnahmen schrittweise bis auf 1,7% des BIP 2013 verringert werden.

Zur Entstehung des strukturellen Defizits tragen nicht nur dauerhaft wirksame Maßnahmen wie die zur Konjunkturbelebung auf das Jahr 2009 vorgezogene Steuerreform (2013: 1% des BIP) bei. Wesentlichen Einfluss haben weitere ausgaben- und einnahmenseitige Maßnahmen, die seit dem Frühjahr 2008 unabhängig von der Krise gesetzt wurden (Übersicht 2). Unbefristete und teilweise steigende Belastungen bringen insbesondere die unmittelbar vor der letzten Nationalratswahl getroffenen Beschlüsse des Nationalrates vom 24. September 2008 (das Volumen steigt bis 2013 auf 0,6% des BIP) sowie das Anti-Teuerungspaket vom Frühjahr 2008 (2013: 0,1% des BIP). Darüber hinaus tragen Leistungsausweitungen der vergangenen Jahre in den Bereichen Pflege, Pensionen und Familien zum strukturellen Defizit bei, wenn ihr Volumen auch kaum zu beziffern ist. Hinzu kommt die laufende Verschiebung von grundlegenden Strukturereformen zur Effizienzsteigerung und Kostendämpfung (*Staatsschuldenausschuss*, 2009). Darunter fallen auf jeden Fall die Bereiche Gesundheit, Schulwesen, Förderungen, Verwaltung (einschließlich der Länderebene<sup>4</sup>) sowie grundsätzlich die Organisation der staatlichen Aufgabenerfüllung und deren Finanzierung im föderalen Gefüge. Die Reformunwilligkeit im letztgenannten Problembereich schlug sich zuletzt in der Finanzausgleichsvereinbarung 2008 bis 2013 nieder, mit der die Finanzausstattung insbesondere der Länder (Krankenanstalten, Pflege und Bildung) verbessert wurde, ohne daran jedoch strukturelle (Einsparungs-)Vorgaben zu knüpfen (*Schratzenstaller*, 2008).

Langfristig kommen auf die öffentlichen Haushalte weitere strukturelle Belastungen zu, insbesondere als Konsequenz der Alterung der Gesellschaft: So wird der zu erwartende demographische Wandel nach aktuellen EU-Prognosen für Österreich mit zusätzlichen staatlichen Pflege-, Pensions- und Gesundheitsausgaben von etwa 3,5% des BIP bis zum Jahr 2060 einhergehen. *Kramer* (2009) schätzt den Mehraufwand für die Bereiche Pensionen, Gesundheit, Pflege, Bildung und Klimaschutz im Vergleich zur Ausgangssituation 2007 (ebenso 2010) auf 3,5% des BIP 2020 bzw. über 8% des BIP 2035.

<sup>4</sup>) Die Länder sind in der Umsetzung überfälliger Reformen teilweise säumig, etwa in Bezug auf eine Pensionsreform für die öffentlich Bediensteten, die den restriktiveren Pensionsregelungen des Bundes finanziell gleichwertig ist.

## Übersicht 2: Budgeteffekte der Stabilisierungsmaßnahmen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Mio. €					
Beschlüsse des Nationalrats vom 24. September 2008	623	1.062	1.149	1.375	1.606	1.753
Abschaffung der Studiengebühren		157	157	157	157	157
Einführung der 13. Familienbeihilfe	250	250	250	250	250	250
Pflegegelderhöhung		127	135	143	151	159
Höhere Pensionsanpassung 2009 (+3,4% statt +3,2%)		53	53	53	53	53
Frühere Pensionserhöhung	130					
Energiekostenzuschuss (einmalig)	50					
Einmalzahlungen an Pensionistinnen und Pensionisten 2008	193					
Verlängerung der "Hacklerregelung"				150	300	360
Abschaffung der Wartefrist auf die erste Pensionserhöhung		43	88	136	186	238
Erweiterung der Beitragszeiten für die "Hacklerregelung"		24	27	27	28	32
Senkung des Umsatzsteuersatzes auf Medikamente		270	289	309	331	354
Steuerbefreiungen		138	150	150	150	150
Finanzmarktstabilisierungspaket	900	10.130	- 255	- 720	- 690	- 660
Ausgaben (Partizipationskapital usw.)	900	10.300	500			
Einnahmen (Haftungsentgelt, Dividenden)		- 170	- 755	- 720	- 690	- 660
Konjunkturbelebungs paket I		105	105	75	75	75
Fortsetzung der Internationalisierungsoffensive		25	25	25	25	25
Dotierung Mittelstandsfonds bei awa		40	40			
Investitionen der ÖBB		10	20	30	30	30
Breitband-Technologie		10				
Erhöhung der Bausparprämien		20	20	20	20	20
Konjunkturbelebungs paket II		250	448	423	173	73
Vorzeitige Abschreibung (brutto)			250	350	100	0
Regionale Offensive		75	75			
Verpflichtendes Kindergartenjahr ab Herbst 2009		25	73	73	73	73
Zusätzliche Forschungs- und Entwicklungsmittel		50	50			
Förderung von Investitionen zur thermischen Sanierung		100				
Steuerreform 2009		2.135	2.858	3.000	3.060	3.060
Tarifsenkung		1.900	2.300	2.300	2.300	2.300
Entlastung von Familien mit Kindern		235	488	510	510	510
Einführung eines Gewinnfreibetrags, netto <sup>1)</sup>		0	0	110	150	150
Spendenabzug		0	70	80	100	100
Arbeitsmarktpaket		220	220			
"Verschrottungsprämie"		23				
"Anti-Teuerungspaket" (Frühjahr 2008)	164	308	308	308	308	308
Senkung der Lohnnebenkosten (Beiträge zur Arbeitslosenversicherung)	144	288	288	288	288	288
Anhebung von Kilometergeld und Pendlerpauschale	20	20	20	20	20	20
Summe	1.687	14.233	4.833	4.461	4.532	4.609
In % des BIP	0,6	5,1	1,7	1,5	1,5	1,5

Q: Bundesministerium für Finanzen, Österreichisches Stabilitätsprogramm 2008 bis 2013. – <sup>1)</sup> Entlastung durch Einführung des Gewinnfreibetrags abzüglich Belastung durch Abschaffung der begünstigten Besteuerung einbehaltener Gewinne.

Auch die Europäische Kommission erwartete in ihrer Herbstprognose 2009, dass Österreich in den Jahren 2009 bis 2011 wie fast alle anderen EU-Länder die Defizitgrenze von 3% des BIP überschreiten wird (Übersicht 3). Das österreichische Defizit liegt in allen drei Jahren unter dem EU-Durchschnitt. Andere kleine EU-Länder – insbesondere die skandinavischen Länder –, die die gute Konjunktur vor Ausbruch der Krise stärker zur Budgetkonsolidierung nutzten als Österreich, werden in den Jahren 2009 bis 2011 ein deutlich geringeres Defizit aufweisen bzw. die Maastricht-Obergrenze von 3% des BIP nicht in allen Jahren überschreiten. Auch bezüglich des zweiten Indikators für die Verschuldungssituation, der Schuldenquote, nimmt Österreich mit 77% im Jahr 2011 eine vergleichsweise günstige Position ein.

Im Durchschnitt der EU 15 wird die Schuldenquote für 2011 auf 86,4% des BIP geschätzt, für die EU 27 auf 83,7%. Krisenbedingt wird in Österreich wie in fast allen anderen Mitgliedsländern<sup>5)</sup> der Schuldenstand in Relation zum BIP im Jahr 2011 höher sein als 2005. Der IWF rechnet für Österreich 2010 mit einem Defizit von 5,6% des BIP; die Schuldenquote soll 2013 82,9% des BIP erreichen.

Übersicht 3: Maastricht-Saldo und Schuldenstand der EU-Länder

	Maastricht-Saldo					Stand der Staatsschuld				
	2005	2008	2009	2010	2011	2005	2008	2009	2010	2011
	In % des BIP									
EU 27	- 2,4	- 2,3	- 6,9	- 7,5	- 6,9	62,7	61,5	73,0	79,3	83,7
EU 15	- 2,4	- 2,2	- 7,0	- 7,6	- 7,0	64,2	63,9	75,4	81,8	86,4
Belgien	- 2,7	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	92,1	89,8	97,2	101,2	104,0
Deutschland	- 3,3	+ 0,0	- 3,4	- 5,0	- 4,6	68,0	65,9	73,1	76,7	79,7
Griechenland	- 5,2	- 7,7	- 12,7	- 12,2	- 12,8	100,0	99,2	112,6	124,9	135,4
Spanien	+ 1,0	- 4,1	- 11,2	- 10,1	- 9,3	43,0	39,7	54,3	66,3	74,0
Frankreich	- 2,9	- 3,4	- 8,3	- 8,2	- 7,7	66,4	67,4	76,1	82,5	87,6
Irland	+ 1,7	- 7,2	- 12,5	- 14,7	- 14,7	27,6	44,1	65,8	82,9	96,2
Italien	- 4,3	- 2,7	- 5,3	- 5,3	- 5,1	105,8	105,8	114,6	116,7	117,8
Luxemburg	± 0,0	+ 2,5	- 2,2	- 4,2	- 4,2	6,1	13,5	15,0	16,4	17,7
Niederlande	- 0,3	+ 0,7	- 4,7	- 6,1	- 5,6	51,8	58,2	59,8	65,6	69,7
Österreich	- 1,6	- 0,4	- 4,3	- 5,5	- 5,3	63,9	62,6	69,1	73,9	77,0
Portugal	- 6,1	- 2,7	- 8,0	- 8,0	- 8,7	63,6	66,3	77,4	84,6	91,1
Finnland	+ 2,8	+ 4,5	- 2,8	- 4,5	- 4,3	41,8	34,1	41,3	47,4	52,7
Dänemark	+ 5,2	+ 3,4	- 2,0	- 4,8	- 3,4	37,1	33,5	33,7	35,3	35,2
Schweden	+ 2,3	+ 2,5	- 2,1	- 3,3	- 2,7	51,0	38,0	42,1	43,6	44,1
Großbritannien	- 3,4	- 5,0	- 12,1	- 12,9	- 11,1	42,2	52,0	68,6	80,3	88,2
Bulgarien	+ 1,9	+ 1,8	- 0,8	- 1,2	- 0,4	29,2	14,1	15,1	16,2	15,7
Tschechien	- 3,6	- 2,1	- 6,6	- 5,5	- 5,7	29,7	30,0	36,5	40,6	44,0
Estland	+ 1,6	- 2,7	- 3,0	- 3,2	- 3,0	4,6	4,6	7,4	10,9	13,2
Zypern	- 2,4	+ 0,9	- 3,5	- 5,7	- 5,9	69,1	48,4	53,2	58,6	63,4
Lettland	- 0,4	- 4,1	- 9,0	- 12,3	- 12,2	12,4	19,5	33,2	48,6	60,4
Litauen	- 0,5	- 3,2	- 9,8	- 9,2	- 9,7	18,4	15,6	29,9	40,7	49,3
Ungarn	- 7,9	- 3,8	- 4,1	- 4,2	- 3,9	61,8	72,9	79,1	79,8	79,1
Malta	- 2,9	- 4,7	- 4,5	- 4,4	- 4,3	70,2	63,8	68,5	70,9	72,5
Polen	- 4,1	- 3,6	- 6,4	- 7,5	- 7,6	47,1	47,2	51,7	57,0	61,3
Rumänien	- 1,2	- 5,5	- 7,8	- 6,8	- 5,9	15,8	13,6	21,8	27,4	31,3
Slowenien	- 1,4	- 1,8	- 6,3	- 7,0	- 6,9	27,0	22,5	35,1	42,8	48,2
Slowakei	- 2,8	- 2,3	- 6,3	- 6,0	- 5,5	34,2	27,7	34,6	39,2	42,7

Q: Europäische Kommission, Herbstprognose 2009.

### Kurzfristiges Konsolidierungsvolumen

Ein objektiver Schwellenwert als Obergrenze der akzeptablen öffentlichen Verschuldung ist kaum zu ermitteln<sup>6)</sup>; somit kann auch der Konsolidierungsbedarf nicht objektiv bestimmt werden. Das angestrebte Ausmaß der Konsolidierung ist letztlich eine politische Entscheidung und hängt von den Zielvorgaben ab.

Das aktualisierte österreichische Stabilitätsprogramm von Ende Jänner 2010 folgt der Vorgabe der Europäischen Kommission, das Defizit bis zum Jahr 2013 wieder unter die Obergrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von 3% des BIP zu senken, und zeichnet einen Konsolidierungspfad vor, nach dem im Jahr 2011 mit der Konsolidierung begonnen wird. Das Maastricht-Defizit soll von 4,7% des BIP 2010 auf 4% 2011, 3,3% 2012 und 2,7% 2013 verringert werden.

Gemäß dieser Vorgabe beträgt das kumulierte Konsolidierungsvolumen für die Jahre 2011 bis 2013 gut 10 Mrd. € (Übersicht 4). Das Konsolidierungsvolumen für die einzelnen Jahre ergibt sich dabei aus der Differenz zwischen dem Defizit gemäß dem an-

<sup>5)</sup> Ausnahmen sind Schweden, Dänemark, Bulgarien und Zypern.

<sup>6)</sup> Das gilt zumindest für ein Land wie Österreich, für das die Wahrscheinlichkeit eines Staatsbankrotts gering ist. Allerdings gibt es verschiedene theoretische und empirische Konzepte zur Messung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzgebarung, wie sie auch in Arbeiten der Europäischen Kommission verwendet werden (vgl. z. B. *European Commission*, 2009). Demnach weist Österreichs Staatshaushalt eine Nachhaltigkeitslücke von 4,7% des BIP auf und liegt damit unter dem EU-Durchschnitt von 6,5% des BIP. Die Domar-Formel trägt dem Umstand Rechnung, dass in einer wachsenden Volkswirtschaft nicht der absolute (steigende) Schuldenstand von Bedeutung ist, sondern das Verhältnis zwischen nomineller Wachstumsrate und Zinssatz. Liegt die nominelle Wachstumsrate bei gegebenem Schuldenstand ohne Tilgungen über dem Zinssatz, so sinkt ceteris paribus die Schuldenquote.

gestrebten Konsolidierungspfad und dem Defizit, wie es sich in einem Referenzszenario ohne Konsolidierungsmaßnahmen ergäbe<sup>7)</sup>). Für die betrachteten drei Jahre ergibt sich ein kumuliertes Konsolidierungsvolumen von gut 10 Mrd. €. Wenn die Konsolidierungsmaßnahmen dauerhaft sind, d. h. nicht nur im Umsetzungsjahr, sondern auch in den folgenden Jahren wirken, ist das zur Einhaltung des angestrebten Defizitpfads erforderliche zusätzliche Konsolidierungsvolumen geringer als das gesamte Konsolidierungsvolumen der einzelnen Jahre. Es beträgt im Jahr 2011 2,1 Mrd. €, im Jahr 2012 gut 2,2 Mrd. €. 2013 müssen unter diesen Bedingungen keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen ergriffen werden, da das erforderliche Konsolidierungsvolumen bereits durch die in den zwei Jahren zuvor gesetzten Maßnahmen abgedeckt wird. Im ersten Jahr (2011) sind somit Konsolidierungsmaßnahmen im Umfang von 2,1 Mrd. € zu setzen, im zweiten Jahr (2012) weitere Maßnahmen im Umfang von 2,2 Mrd. €, im dritten Jahr (2013) dagegen keine zusätzlichen Konsolidierungsmaßnahmen. Um also im Jahr 2013 das Defizit auf 2,7% des BIP zu senken, muss in den Jahren 2011 und 2012 jeweils ein Konsolidierungspaket von gut 2 Mrd. € umgesetzt werden.

#### Übersicht 4: Konsolidierungsbedarf für eine Senkung der Defizitquote auf 2,7% des BIP bis 2013

Aktualisiertes Stabilitätsprogramm, Jänner 2010

	Maastricht-Saldo		Konsolidierungs- volumen <sup>1)</sup>	Zusätzliches Konsolidierungs- volumen <sup>2)</sup>
	Ohne Konsolidierungs- maßnahmen	Mit Konsolidierungs- maßnahmen		
	In % des BIP			
2011	- 4,7	- 4,0	0,7	0,7
2012	- 4,7	- 3,3	1,4	0,7
2013	- 3,9	- 2,7	1,2	0,0
	Mrd. €			
2011	13,7	11,6	2,1	2,1
2012	14,2	9,9	4,3	2,2
2013	12,1	8,4	3,7	0,0
Ø 2011/2013	40,0	29,9	10,1	4,3

Q: Bundesministerium für Finanzen, WIFO. – <sup>1)</sup> Differenz zwischen Defizit mit Konsolidierungsmaßnahmen und Defizit ohne Konsolidierungsmaßnahmen im selben Jahr. – <sup>2)</sup> Konsolidierungsvolumen abzüglich Konsolidierungsvolumen der Vorjahre.

Da die Prognose der Einnahmenentwicklung des Bundes inzwischen revidiert wurde und wegen der kürzlich beschlossenen zusätzlichen Ausgaben (vor allem für die Mindestsicherung) wird der gesamtstaatliche Konsolidierungsbedarf für das Jahr 2011 vom Bundesministerium für Finanzen inzwischen auf 2,8 Mrd. € geschätzt; in entsprechender Höhe ist, wie erwähnt, das für 2011 geplante Konsolidierungspaket angesetzt.

Das Konsolidierungsszenario der Bundesregierung bezieht sich aufgrund des kurzen Zeithorizonts der offiziellen Planungsdokumente auf die kurze Frist und geht für den Dreijahreszeitraum 2011 bis 2013 von den aktuellen makroökonomischen und budgetären Rahmenbedingungen aus. Auf dieser Grundlage ergibt sich die prognostizierte kurzfristige Entwicklung der Schuldenquoten bis 2013.

Beispielhaft wird im Folgenden für verschiedene Szenarien des nominellen BIP-Wachstums und der Defizitquote die sich für das Jahr 2020 ergebende Schuldenquote näherungsweise ermittelt (Übersicht 5). Selbst wenn das durchschnittliche gesamte Maastricht-Defizit in den Jahren 2010 bis 2020 nur 0,5% des BIP beträgt und die

### Szenarien für die längerfristige Entwicklung der Schuldenquote

<sup>7)</sup> Im aktualisierten Stabilitätsprogramm vom Jänner 2010 heißt es dazu (S. 22): "Das gesamtstaatliche Defizit wird 2010 wie geplant 4,7% betragen. ... In den Folgejahren würde ohne Konsolidierungsmaßnahmen das gesamtstaatliche Defizit auf diesem Niveau verharren."

Wirtschaft nominell um 3% p. a. wächst, dauert die Senkung der Schuldenquote auf 60% des BIP bis zum Ende dieses Jahrzehnts. Unter der Annahme eines BIP-Anstiegs von 2% p. a. und eines durchschnittlichen Budgetdefizits von 1% des BIP beträgt die Schuldenquote 2020 dagegen immer noch gut 71% des BIP. Umgekehrt genügt bei einem über den gesamten Zeitraum ausgeglichenen Staatshaushalt ein nominelles BIP-Wachstum von 2,5% p. a., um die Schuldenquote bis 2020 auf unter 60% des BIP zu drücken.

Im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 beträgt das Defizit gemäß aktuellem Budgetpfad der Bundesregierung etwa 3,7% des BIP. Das nominelle Wirtschaftswachstum wird gemäß der aktuellen mittelfristigen Prognose des WIFO 2010 bis 2014 gut 3% p. a. erreichen.

Diese Modellrechnungen unterstreichen einerseits die Bedeutung einer forcierten Wachstumspolitik als wichtiger Voraussetzung für die möglichst rasche Sanierung der öffentlichen Haushalte. Als Faustregel gilt, dass ein Wirtschaftswachstum von 1% den Budgetsaldo um 0,3% des BIP verbessert. Eine Beschleunigung des nominellen Wirtschaftswachstums um 1 Prozentpunkt (etwa 4% statt 3%) verringert demnach bis 2020 die Schuldenquote um 5 bis 6 Prozentpunkte. Andererseits ist auch eine möglichst rasche Senkung der jährlichen Neuverschuldung ein bedeutender Faktor für die Eindämmung der Schuldenquote. Nicht zuletzt ist die Beschäftigungsentwicklung entscheidend vom Wirtschaftswachstum abhängig: Wie die Erfahrung vor der Wirtschaftskrise zeigt, wird die Zahl der Vollzeitbeschäftigten erst ab einem realen Wirtschaftswachstum von 2% ausgeweitet, für den Abbau der Arbeitslosigkeit ist ein reales BIP-Wachstum von mindestens 2,5% erforderlich. Durch eine Steigerung der Arbeitsintensität des Wachstums und intelligente Formen der Arbeitszeitverkürzung (z. B. Bildungskarenz, Sabbaticals) könnte versucht werden, diese Schwellenwerte um 0,5 Prozentpunkte zu senken.

Übersicht 5: Staatsschuldenquote im Jahr 2020 unter alternativen Annahmen zu Finanzierungssaldo und Wirtschaftswachstum

	Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte in % des BIP				
	0,0	- 0,5	- 1,0	- 1,5	- 2,0
	Staatsschulden in % des nominellen BIP				
BIP-Wachstum in %, nominell					
+4,0	51,1	55,2	59,3	63,4	67,5
+3,5	53,7	58,0	62,3	66,6	70,9
+3,0	56,3	60,7	65,1	69,5	73,9
+2,5	59,1	63,6	68,1	72,6	77,1
+2,0	62,1	66,7	71,3	75,8	80,4

Q: WIFO.

## Makroökonomische Aspekte der Budgetkonsolidierung

### Potentiell negative kurzfristige Wirkungen

Die Notwendigkeit einer Budgetkonsolidierung steht weitgehend außer Streit. Kurzfristig wird sie nicht ganz ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bleiben. Längerfristig werden sich die Vorteile der Wiedergewinnung des wirtschaftspolitischen Spielraums und der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft auch auf den Arbeitsmarkt positiv auswirken. Die vorliegende Studie präsentiert vor allem solche Optionen, die eventuelle kurzfristig negative Wirkungen minimieren oder sogar beseitigen und wenn möglich kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen mit langfristig erforderlichen Struktur-reformen verbinden. Sie schlägt ein Impulsprogramm vor dem Konsolidierungsbeginn vor und dann in der Konsolidierungsphase eine stärkere Kürzung von weniger effizienten Ausgaben und eine Forcierung von wachstumswirksamen Ausgaben (permanente "Aktivkomponente"). Eine wachstums- und beschäftigungsfreundliche Abgabenstruktur sollte ebenfalls die Arbeitslosigkeit dämpfen. Tiefgreifende Struktur-reformen in Richtung einer nachhaltigeren Wirtschaftsweise können im Rahmen eines kurzfristig wirksamen Konsolidierungsprogramms nicht ergriffen werden, aber unterstützende erste Schritte auf dem Weg dorthin können durchaus gesetzt werden, insbesondere im Rahmen des weiter unten vorgeschlagenen "Impulsprogramms 2010" sowie der die Konsolidierung begleitenden Aktivkomponente.

Die Konsolidierung eines strukturellen Budgetdefizits und die Verringerung überhöhter Staatsschulden sind immer schwierig, vor allem in Perioden unbefriedigender Be-

schäftigungsentwicklung und unterdurchschnittlicher Kapazitätsauslastung: Eine Einschränkung der Staatsausgaben und eine Anhebung der Abgabenbelastung bergen unvermeidlich das Risiko von Nachfrageausfällen. Konsolidierungsmaßnahmen sind andererseits aber gerade in solchen Situationen notwendig, da politischer Aftentismus vor dem Hintergrund stark steigender Defizite und Staatsschuldenquoten leicht eine Verunsicherung von privaten Haushalten und Investoren, Kaufzurückhaltung und damit noch größere Nachfrageausfälle nach sich ziehen kann. Auch in der gegenwärtigen Krise lässt die relativ hohe und steigende Sparquote eine gewisse Verunsicherung erkennen, und ein anhaltend hohes Budgetdefizit wie kräftig wachsende Staatsschulden könnten die Erwartungen rasch verschlechtern; die Medien und der Finanzmarkt beginnen sich bereits dieses Themas anzunehmen.

Erfreulicherweise zeigen internationale Studien, dass es möglich ist, nach einer erfolgreichen Konsolidierung wieder zu höherem Wachstum zurückzukehren, günstigenfalls sogar ohne kurz- oder mittelfristige Wachstums- und Beschäftigungsverluste. Allerdings muss der günstige Wachstumseffekt durch die Gestaltung des Konsolidierungskurses erarbeitet werden.

Eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Konsolidierungsstrategie ist ein ausreichend kräftiges Wirtschaftswachstum. Da sich dieses derzeit noch nicht abzeichnet, sollte 2010 versucht werden, die Wachstumsdynamik nach Möglichkeit zu erhöhen. Dazu können zusätzliche Ausgaben mit hoher Beschäftigungswirkung (Qualifikationsmaßnahmen, Kinderbetreuung, Pflege) und externen Effekten beitragen (Forschung, Gebäudesanierung) oder die Setzung von Anreizen und Festlegung gesetzlicher Grundlagen (Zielwerte, Normen), die ihrerseits eine Ausweitung der Investitionen induzieren, insbesondere im Bereich von Umweltschutz und thermischer Sanierung. Ein "Impulsprogramm" sollte 2010 – finanziert wenn möglich aus Budgetumschichtungen und aus nicht voll durchgeführten Maßnahmen der Konjunkturpakete oder Streichung von Steuerbefreiungen – eine gute Ausgangslage für die Konsolidierung bieten. Im Gegensatz zu den bisherigen Konjunkturpaketen sollten aber Maßnahmen mit langfristigen Strukturwirkungen (thermische Sanierung, Qualifikation, Forschung) bevorzugt werden.

Das strategische Ziel der Konsolidierung besteht darin, dass der Staat wieder Handlungsspielraum erlangt. Dazu müssen die dargestellten kurz- und mittelfristigen Einsparungspotentiale realisiert werden, es sind aber auch längerfristige Einsparungen durch Reformen im Haushaltsrecht und eine umfassende Staatsreform einzuleiten, und die Vermeidung künftiger Ausgaben ist durch anreizkompatible Systeme sicherzustellen. Gelingt das, so wird ein Spielraum für aktive Gestaltung der Wirtschaft und Gesellschaft wiedergewonnen. Verstärkt könnte wieder in das Bildungssystem investiert werden, von Kinderbetreuung bis zu Exzellenzuniversitäten, die Forschungsleistungen könnten zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gesteigert werden. Zudem könnte mehr in Gesundheit und Pflege investiert werden; für anspruchsvolle und teure Innovationen im Umwelt- und Energiebereich wären Mittel verfügbar. Für diese Vorhaben war der Budgetspielraum schon vor der Krise zu eng, und sie sollten in der Konsolidierungsphase von Kürzungen ausgenommen werden.

Die diesem Beitrag zugrunde liegende WIFO-Studie (Aiginger *et al.*, 2010) empfiehlt, das Konsolidierungsvolumen höher anzusetzen, als für die Erreichung der Defizitziele erforderlich, und die Differenz für Zukunftsinvestitionen und arbeitschaffende Maßnahmen auszugeben<sup>8)</sup>. Die Erreichung eines höheren Bruttokonsolidierungsvolumens ist ein anspruchsvolles Ziel, aber zukunftsorientiert und durch Kombination von Konsolidierungsmaßnahmen erreichbar. Die Kombination der Maßnahmen ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik; die Vor- und Nachteile der einzelnen Optionen wurden in der WIFO-Studie analysiert.

<sup>8)</sup> Diese "Aktivkomponente" sollte in der gesamten Konsolidierungsperiode gegeben sein. Sie ist zu unterscheiden vom "Impulsprogramm", das im Jahr vor der Konsolidierung (2010) den Wachstumspfad und die Beschäftigung stützt. Dass das von der Bundesregierung angestrebte Konsolidierungsvolumen für das Jahr 2011 höher ist als jenes, das zur Erfüllung der Defizitziele benötigt wird, kann so interpretiert werden, dass der Budgetspielraum für eine Aktivkomponente geschaffen werden soll.

---

**Wachstum erleichtert  
Konsolidierung: "Impuls-  
programm 2010"**

---

**Aktivkomponente der  
Konsolidierung**

---

## Multiplikatoreffekte

Für die öffentlichen Ausgaben konzentrieren sich die Konsolidierungsvorschläge auf Bereiche mit geringer Wirkung auf die Nachfrage (Multiplikatoren); hingegen werden Ausgaben mit hohem Multiplikator und stärkeren Wachstumswirkungen gesteigert (Impulsprogramm bzw. Aktivkomponente). Das sollte gelingen, da der (positive) Multiplikator von Impulsprogramm und Aktivkomponente, die sich auf Ausgaben für Wärmedämmung, Bildung, Kinderbetreuung oder Altenpflege stützen, höher ist als der (negative) Multiplikator von effizienzsteigernden Einsparungen, wie etwa der Senkung des öffentlichen Personalaufwands, der Kürzung von Subventionen oder der Schließung überzähliger Spitalsabteilungen und Bettenstationen und deren Umwandlung in Alters- oder Pflegeheime. Die vorgeschlagenen Zukunftsinvestitionen (Infrastruktur, Emissionsvermeidung, Bildung, Forschung usw.) werden das Wirtschaftswachstum – wenn schon nicht in den ersten zwei Jahren, so doch mittelfristig – angebots- wie nachfrageseitig stützen. Die ausgabenseitigen Maßnahmen wurden so entworfen, dass sie möglichst nicht Konsum und Investitionen dämpfen: Das gilt für die vorgeschlagene Durchforstung der Unternehmensförderung ebenso wie für die mäßigen Anpassungen im Pensionsbereich, die Verringerung von Steuerbegünstigungen und die Ausweitung von Abgaben (Pitlik – Budimir – Gruber, 2010). Maßgebend dafür sind auch die im nächsten Absatz näher ausgeführten saldenmechanischen Überlegungen.

---

## Nachfrageeffekte

Für die Minimierung der kurzfristig negativen Wirkungen sind u. a. folgende Elemente wichtig:

- Das Impulspaket 2010 soll durch zusätzliche strukturell günstige Ausgaben und sowie durch die Mobilisierung von mittelfristigen Wachstumsfaktoren das Wirtschaftswachstum stärken und die Arbeitslosenquote dämpfen, bevor die Konsolidierungsphase beginnt (ab 2011).
- Die Nachfragewirkung und die Arbeitsplatzintensität der Ausgaben sollen erhöht werden, z. B. durch Verzicht auf die Kürzung von Ausgaben, die dem unteren Einkommensdrittel zugute kommen, oder durch die Förderung der arbeitsintensiven thermischen Sanierung.
- Massensteuern und Sozialversicherungsbeiträge sollen von Steuererhöhungen ausgespart werden.

---

## Saldenmechanische Überlegungen

Wenn die staatliche Nachfrage eingeschränkt wird, muss eine der privaten Nachfragekomponenten steigen, d. h. entweder müssen die Unternehmer sich stärker verschulden oder die privaten Haushalte weniger sparen, oder die Leistungsbilanz muss sich verbessern. Der Effekt auf die Sparquote oder die Unternehmensinvestitionen ist nicht sehr groß: Wenn die Staatsnachfrage konsolidierungsbedingt um netto 2 Mrd. € sinkt, würde ein um 1 Mrd. € niedrigeres Sparvolumen, eine um ½ Mrd. € höhere Nettoverschuldung der Unternehmen und ein um ½ Mrd. € höherer Leistungsbilanzüberschuss zur Kompensation genügen. Die Sparquote (private Sparquote) stieg in den Jahren 2002 bis 2009 von 8,0% auf 13% des BIP (absolut um 12 Mrd. €), die Unternehmen schränkten ihre Investitionen stark ein (Anlageinvestitionen 2009 nominell –4 Mrd. €), die Handelsbilanz wurde nach einem kleinen Überschuss 2007 in den letzten Jahren wieder passiv (2009 rund –5 Mrd. €).

---

## Sparquote senken

Weil andere Länder gleichzeitig eine Konsolidierungsstrategie umsetzen werden, könnten die privaten Nachfragekomponenten die Senkung der staatlichen Nachfrage möglicherweise nicht (über-)kompensieren. Folgende Optionen zur Stützung des Konsums würden die Sparquote dämpfen:

- Kürzung der Sparförderung (ab einer gewissen Einkommenshöhe),
- Einführung einer Vermögenszuwachssteuer und/oder Anhebung der Grundsteuer bzw. Wiedereinführung der Erbschaftssteuer,
- Streichung des Alleinverdienerabsetzbetrags für Kinderlose,
- teilweise Ersatz monetärer Sozialleistungen durch Sachleistungen,

- Steueranreize für energiesparende Investitionen,
- Vermeidung der Kürzung von Sozialausgaben, die primär niedrige Einkommen betreffen,
- Vermeidung einer Anhebung der Umsatzsteuer,
- Einbettung der Konsolidierung in ein glaubwürdiges, ausgewogenes Gesamtkonzept, um zu vermeiden, dass die Erwartung künftiger Steuerbelastungen aufkommt.

Die Investitionsneigung wird durch die Möglichkeit der vorzeitigen Abschreibung forciert (die allerdings 2010 ausläuft). Im Rahmen der Aktivkomponente könnte die Förderung von Investitionen in energiesparende und Umwelttechnologien verstärkt werden. Die Verringerung der Wirtschaftsförderung (Subventionskürzungen) erhöht die notwendige Kreditaufnahme der Unternehmen. Durch Einführung einer Finanztransaktionssteuer sollten reale Investitionen gegenüber finanziellen begünstigt werden. Dies und der Effekt des Impulsprogramms 2010 sowie einer glaubwürdig angekündigten Konsolidierung sollten die Ertragsrate realer Investitionen wieder steigen lassen, sodass sie an die realen Zinskosten heranreicht oder diese wieder übertrifft. Unter diesen Umständen würde der Unternehmenssektor seine Nettoverschuldung ausweiten.

## Verschuldungs- bereitschaft der Unternehmen

Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 2010, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2).

Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., et al., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO, Wien, 2008, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display_mode=2).

Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Zusammenfassung, WIFO, Wien, 2006, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27639&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27639&typeid=8&display_mode=2).

Baumgartner, J., "Die Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf die Inflation", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 955-960, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38125&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38125&typeid=8&display_mode=2).

Baumgartner, J., Böheim, M., Breuss, F., Hahn, F., Hölzl, W., Mahringer, H., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Url, Th., Walterskirchen, E., WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12).

Baumgartner, J., Kaniovski, S., Pitlik, H., "Allmähliche Erholung nach schwerer Rezession. Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2014", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(1), S. 47-59, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38125&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38125&typeid=8&display_mode=2).

Böheim, M., "Wettbewerbspolitische Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 987-992, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37864&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37864&typeid=8&display_mode=2).

Breuss, F., "Finanzmarktkrise als Phänomen des Überschießens auf den Aktienmärkten. Eine theoretische Analyse", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 933-941, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37844&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37844&typeid=8&display_mode=2).

European Commission, Sustainability Report, Brüssel, 2009.

Guger, A., Agwi, M., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturm, S., Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, Wien, 2009, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display_mode=2).

Hahn, F. R., "Finanzmarktregulierung", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 951-954, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37846&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37846&typeid=8&display_mode=2).

Hölzl, W., "Österreichs kleine und mittlere Unternehmen in der Finanzmarktkrise", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 979-985, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37863&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37863&typeid=8&display_mode=2).

Kramer, H., Längerfristige Perspektiven der öffentlichen Finanzen in Österreich, management club, Wien, 2009.

Mahringer, H., "Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 967-978, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37862&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37862&typeid=8&display_mode=2).

Pitlik, H., Budimir, K., Gruber, N., "Optionen einer ausgabenbasierten Budgetkonsolidierung", WIFO-Monatsbericht, 2010, 83(3), S. 247-267, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38965&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38965&typeid=8&display_mode=2).

Pitlik, H., Schratzenstaller, M., "Finanzmarktkrise und öffentliche Haushalte", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 961-966, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37861&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37861&typeid=8&display_mode=2).

## Literaturhinweise

- Schatzenstaller, M., "Der neue Finanzausgleich 2008 bis 2013: Grundsätzliche Reform wieder verschoben", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(1), S. 35-42, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=31043&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=31043&typeid=8&display_mode=2).
- Schatzenstaller, M., "Bundesvoranschlag 2009/10 und Finanzrahmen 2009 bis 2013", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(8), S. 583-601, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36364&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36364&typeid=8&display_mode=2).
- Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2008, Wien, 2009.
- Url, Th., "Finanzmarktkrise: Entstehung, kurzfristige Reaktion und langfristiger Anpassungsbedarf", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 909-931, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37843&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37843&typeid=8&display_mode=2).
- Walterskirchen, E., "Immobilienkrise – mehr als der Auslöser der Finanzmarktkrise", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 943-950, [http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37845&typeid=8&display\\_mode=2](http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37845&typeid=8&display_mode=2).

## *Options for Fiscal Consolidation in Austria*

### *Initial Situation and Conditions for Success – Summary*

The programmes for financial market stabilisation and economic stimulus, which were implemented to cushion the effects of the financial and economic crisis, as well as additional government expenditures in the wake of the crisis, have entailed substantial costs for government budgets. Furthermore, Austria had a structural (i.e., non-cyclical) deficit already before the crisis. With increasing signs of an economic recovery the medium-term consolidation of government budgets is now on the agenda. The Austrian federal government aims at reducing the Maastricht deficit to 2.7 percent of GDP by 2013. In the medium term fiscal consolidation is necessary to regain room for manoeuvre for fiscal and economic policy and to avoid undesired possible distribution effects of government debt. In the short term the consolidation effects can be expected to have some effect on the labour market. In the medium term the advantages of the regained economic policy scope will have a positive impact on the labour market.

Against this background WIFO presents options for fiscal consolidation, which are based on a strategic approach. They do not merely aim at reducing government debt, but are also geared towards efficiency gains of government expenditure, towards supporting a reorientation of (economic and) political priorities and towards restructuring expenditures to enhance growth and employment.

One condition for a successful consolidation without dampening effects on growth and employment is the accompanying implementation of a permanent "activating element" via the promotion of growth-enhancing expenditures. The study recommends a consolidation volume above that required for meeting the defined objectives in order to use the extra consolidation gains for long-term investment and for measures to spur employment. The consolidation has to be designed in a way that raises the propensity to invest and lowers the savings ratio, so that total demand is not affected by the reduction of government demand. Therefore measures to support private consumption expenditure (e.g., reduction of subsidies for savings for higher incomes, avoiding a VAT increase) and business investment (e.g., promotion of energy-saving investments and of environmental technologies) should be taken. Before the consolidation the government should implement a stimulus package for 2010, which spurs growth and employment via government expenditure, e.g., on thermal modernisation, education and professional training, so that the starting position for the consolidation is improved.

If economic activity turns out weaker than forecasted at the moment, which cannot be ruled out, the timing and scope of consolidation will also have to be adjusted.